Bogusław Banaszak[1]

Szef rządu we współczesnych systemach ustrojowych

I

Zasada podziału władz uważana jest współcześnie za podstawową cechę państw demokratycznych, zarówno w nauce prawa konstytucyjnego, jak i w orzecznictwie sądowym[2]. *Expressis verbis* określają ją jedynie nieliczne konstytucje (np. art. 10 Konstytucji Polski z 1997 r. czy też art. 20 ustawy zasadniczej Niemiec z 1949 r.), inne czynią to w sposób dorozumiany, a często wynika ona jedynie z konstytucyjnej systematyki regulacji dotyczących organów państwa[3].

Jednak przyjęcie za podstawę organizacji państwa zasady podziału władz spowodowało wyodrębnienie się władzy wykonawczej. Pod jej pojęciem rozumie się działalność polegającą na wykonywaniu zadań państwowych, mających na celu realizację dobra ogólnego interesu publicznego. Zadania te określane są z reguły przez władzę ustawodawczą, przy czym wypełnianie ich przez władzę wykonawczą odbywa się przez zastosowanie specyficznych form organizacyjnych i proceduralnych.

---

[1] Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

[2] O kształtowaniu się rozumienia tej zasady w polskiej doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego por. W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej,* pod red. J. Trzcińskiego, A. Jankiewicza, Warszawa 1996, s. 177 i n. O genezie i ewolucji tej zasady por. również: R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy,* Warszawa 2001, passim.

[3] Por. szerzej: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych,* Kraków 2004, s. 392 i n.

Szczególnie często pojęcie władzy wykonawczej łączone jest z pojęciem administracji. Należy jednak uwzględnić, iż pomimo istniejącego pomiędzy nimi wzajemnego związku i faktu, iż są one w dużym stopniu identyczne (dotyczy to zwłaszcza merytorycznego zakresu ich działalności), to jednak pojęcia te nie są ze sobą tożsame[4]. Występują jednak ważne różnice, powodujące, iż obu pojęć nie można utożsamiać ze sobą. W działalności władzy wykonawczej wyróżnia się dwa zakresy: polityczny i administracyjny[5]. Pierwszy z nich polega na wytyczeniu linii politycznej dla realizacji zadań w określonej dziedzinie (polega to np. na ustaleniu hierarchii tych zadań, wskazaniu tempa i zakresu ich realizacji itp.). Drugi na wcielaniu jej w życie przy pomocy środków i form właściwych administracji, a więc stosowaniu prawa (np. wykonywaniu ustaw) i działalności organizatorskiej. Dzieje się to za pośrednictwem funkcjonariuszy państwowych, powiązanych ze sobą na różnych szczeblach organizacyjnych stosunkami nadrzędności i podporządkowania. W tym aspekcie administracja to działalność służebna wobec wykonawczych decyzji o charakterze politycznym, prowadzona przez zorganizowany, fachowy aparat urzędniczy o charakterze pomocniczym (np. służba cywilna). Organy władzy wykonawczej odpowiadają nie tylko za własne decyzje, ale także za decyzje podległych sobie jednostek.

W większości państw demokratycznych dla kierowania realizacją podstawowych funkcji państwa w ramach określonych przez ustawy i koordynowania działalności organów wchodzących w skład władzy wykonawczej utworzono specjalny organ, określany zwykle mianem rządu[6]. Jego rola ustrojowa i zadania, a tym samym jego kształt i pozycja osoby stojącej na jego czele, zależą od przyjętej w danym państwie koncepcji władzy wykonawczej. Bliższe przyjrzenie się poszczególnym rozwiązaniom daje podstawę do dokonania generalizacji i wyodrębnienia modeli władzy wykonawczej. W ich ramach scharakteryzuję kompetencje i pozycję ustrojową szefa rządu. Poza zakresem mojego zainteresowania pozostanie rola polityczna szefa rządu, będącego zwykle przywódcą określonej partii politycznej, koalicji partii, ugru-

[4] Por. też B. Banaszak, R. Balicki, *Władza wykonawcza,* [w:] *Ustrój administracji publicznej,* pod red. E. Nowackiej, Warszawa 2000, s. 35.

[5] Por. J. Meynaud, *Die Exekutive im modernen Staat,* [w:] *Vergleichende Analyse politischer Systeme,* pod red. G. Doeker, Freiburg im Breisgau 1971, s. 284.

[6] Używam tu w miarę najszerzej stosowanego pojęcia. Różni się ono od znaczenia nadawanego terminowi „rząd" w określonych kontekstach czy w niektórych państwach – por. np. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych,* Kraków 2003, s. 58–60.

powania, jego przymioty osobiste oraz uwarunkowania wewnątrzpolityczne i międzynarodowe jego działalności. Zagadnienia te interesują przedstawicieli nauk politycznych i są one stosunkowo dobrze omówione w literaturze politologicznej[7]. Niemniej jednak, ze względu na dość ogólnikowe regulacji konstytucyjne i ustawowe dotyczące rządu i jego szefa, będę musiał niekiedy odwołać się do praktyki funkcjonowania instytucji ustrojowych, aby uzyskać pełniejszy obraz roli szefa rządu w ramach systemu ustrojowego.

Na marginesie warto dodać, że często na skutek personalizacji polityki czy też instytucji ustrojowych oraz wzrostu znaczenia i intensywności różnych konferencji międzynarodowych i „szczytów", w których uczestniczą przywódcy państw, środki masowego przekazu wyolbrzymiają lub umniejszają rzeczywiste ustrojowe znaczenie szefa rządu. Powstają wskutek tego nieraz wyobrażenia dalekie od rzeczywistości, a przynajmniej niezgodne z prawnym kształtem instytucji szefa rządu.

II

Wybór modelu władzy wykonawczej warunkowany jest z reguły opowiedzeniem się przez ustrojodawcę za określonym systemem rządów. Związki te w dalszych rozważaniach postaram się ukazać. Nie można także zapominać, że wybór modelu władzy wykonawczej w państwie dokonywany jest pod wpływem wielu czynników – od tradycji ustrojowych i doświadczeń historycznych po wyobrażenia społeczeństwa lub polityków o zaletach bądź wadach określonego systemu rządów[8]. Tytułem przykładu można powiedzieć, że zwolennicy prezydenckiego systemu rządów wskazują na to, że pozwala on na utworzenie sprawnej egzekutywy, zdolnej do rozwiązywania nie tylko bieżących problemów państwa i zapewniającej stabilność polityczną. Opowiadający się za parlamentarnym systemem rządów podnoszą zaś uwzględnianie w procesach decyzyjnych różnych opcji i większą elastyczność pro-

[7] Por. np. A. King, Chief Executive in Western Europe, [w:] *Developing Democracy. Comparative Research in Honour of J.F.P. Blondel,* pod red. I. Budge, D. McKay, London 1994, s. 150–163; Governing Together. The Extent and Limits of Jpoint Decision-Making in Western European Caninets, pod red. J. Blondel, F. Müller-Rommel, London 1993.

[8] Szerzej na ten temat zob. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 115–176; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 2001, s. 495–498.

cesów politycznych, a także i to, że zapobiega on niebezpieczeństwu rządów autorytarnych. Nie można przy tym zapominać, że wyobrażenia te kształtują się nie tylko na podstawie znajomości rozwiązań prawnych przyjmowanych w państwach o określonym systemie rządów, ale także (a może nawet przede wszystkim) w oparciu o funkcjonowanie instytucji ustrojowych w praktyce, i nie zawsze odpowiadają one prawdzie.

Wpływ tak różnych czynników na rozwiązania ustrojowe przyjmowane w poszczególnych państwach powoduje, że istniejący w nich model władzy wykonawczej nie stanowi zwykle realizacji jednego modelu w czystej postaci, ale wprowadzane są modyfikacje mające lepiej służyć realizacji zadań rządu w konkretnych warunkach danego państwa. Moim zadaniem jest jednak wyszukanie cech wspólnych, a nie rozbijanie wywodów na wiele wątków szczegółowych, poświęconych różnym specyficznym rozwiązaniom czy też ewolucji wyróżnionych modeli. W swoich rozważaniach nie zajmę się również modyfikacjami systemu podziału władz dokonującymi się pod wpływem postępujących procesów integracji regionalnej i rozwoju instytucji ponadnarodowych. Ich kompetencje wkraczają często w zakres tradycyjnych kompetencji organów wewnętrznych – w tym także rządu, co sprawia, że część ich władzy sprawują organy ponadnarodowe. Prowadzi to do wzmocnienia kontroli nad organami wewnętrznymi państwa przez niezależne od nich organy ponadnarodowe. Zagadnienie to stanowi odrębny przedmiot badań.

Biorąc pod uwagę pewne powtarzające się w państwach demokratycznych współcześnie rozwiązania instytucjonalne, wyróżnić można następujące modele władzy wykonawczej: 1) monokratyczny, 2) dualistyczny, 3) departamentalny oraz 4) dyrektorialny. Należy pamiętać przy tym, że często system istniejący w konkretnym państwie może wykazywać daleko idącą odmienność od przedstawionych poniżej cech zasadniczych.

1) W modelu monokratycznym władza wykonawcza skupiona jest w ręku jednego, jednoosobowego organu (monarcha, prezydent), w ramach egzekutywy nie występują żadne podziały wewnętrzne, a jej struktura nie jest objęta regulacją konstytucyjną. Brak jest więc samodzielnego, kolegialnego organu, posiadającego kompetencje wykonawcze (rząd). Osoby kierujące poszczególnymi działami administracji (ministrowie, sekretarze stanu) są jedynie organami pomocniczymi prezydenta/monarchy, a ich powołanie na stanowisko zależy w decydującej mierze od jego zaufania. Często jed-

nak tryb ich powołania wymaga zgody parlamentu lub jednej z jego izb (np. w USA – Senatu). Może więc się zdarzyć, że przedstawiony parlamentowi kandydat nie uzyska akceptacji, a wówczas głowa państwa musi zgłosić inna osobę[9]. Ministrowie (sekretarze) odpowiadają karnie za naruszenie konstytucji, zdradę stanu, popełnienie przestępstwa. Nie odpowiadają zaś politycznie przed parlamentem, a wyłącznie przed organem władzy wykonawczej.

Model ten występuje zwykle w państwach, które wybrały prezydencki system rządów, np. w USA, państwach Ameryki Łacińskiej oraz niektórych afrykańskich.

2) W modelu dualistycznym władza wykonawcza składa się z dwóch organów – głowy państwa (z reguły jednoosobowej) i rządu (organu kolegialnego[10]). Gdy głowa państwa pochodzi z wyborów powszechnych dualistyczna, egzekutywa nie musi być jednolita pod względem politycznym. Może się zdarzyć, że należeć będzie do obozu politycznego mającego mniejszość w parlamencie i będącego w opozycji do rządu. Zjawisko takie określa się mianem koabitacji[11], co oznacza współistnienie w ramach jednej egzekutywy dwóch opcji politycznych, reprezentujących dwie różne orientacje wśród wyborców. Ma to wpływ na wzajemne stosunki między dwoma członami egzekutywy oraz między nimi a parlamentem. Jest to więc zjawisko z zakresu praktyki politycznej.

Należy podkreślić, iż z prawnego punktu widzenia wzajemna relacja pomiędzy głową państwa a rządem może być różnie określana. To właśnie ze względu na nią, oraz uwzględniając zasady wewnętrznej organizacji i funkcjonowania rządu, wyróżnić można następujące systemy dualistycznej egzekutywy: a) gabinetowy, b) kanclerski, c) resortowy, d) prezydencjalny.

a) W gabinetowym systemie dualistycznej egzekutywy większość kompetencji władzy wykonawczej realizuje współcześnie organ kolegialny – rząd, na którego czele stoi premier. Ministrowie kierują podległymi im działami administracji państwowej i są w znacznym stopniu niezależni od pozostałych członków rządu oraz premiera, ale muszą działać w ramach linii poli-

---

9 Por. R. H. Dawidson, W. J. Oleszek, *Kongres i kongresmeni*, Warszawa 1994, s. 270.

10 W państwach zachodnioeuropejskich liczy on od 16 do 29 członków (przeciętna wynosi 17,2) – dane za: *Political Data Yearbook 1995,* pod red. R. Kole, P. Mair, „European Journal of Political Research", z. 28, 1995, s. 264.

11 Szerzej o politycznych konsekwencjach koabitacji na przykładzie Francji por. np.: A. Kuczyńska, *Francja V Republiki i jej koabitacje,* Toruń 2008, passim oraz Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej,* Kraków 2010, passim.

tycznej nakreślonej przez premiera. Przed parlamentem (np. we Włoszech przed obiema izbami) lub jedną z jego izb (np. w Wielkiej Brytanii przed Izbą Gmin) ponoszą odpowiedzialność polityczną solidarną za działania rządu i indywidualną za działalność podległego im resortu. W Wielkiej Brytanii i państwach Commonwealthu „rząd gabinetowy" oznacza „nie tylko to, że gabinet pozostaje u władzy tak długo, jak cieszy się zaufaniem Izby Gmin, lecz również – że szefowie rządu i ministrowie muszą być członkami jednej lub drugiej izby parlamentu"[12]. Wymóg ten nie występuje w innych państwach, a w niektórych zabrania się członkostwo egzekutywy łączyć z mandatem parlamentarnym (np. Norwegia, Holandia).

W wielu państwach, w których system ten funkcjonuje, oprócz ministrów stojących na czele resortów występują tzw. ministrowie bez teki. Mogą oni wypełniać oni różne funkcje, m.in.: zajmować się stosunkami rządu z parlamentem (np. w Wielkiej Brytanii); reprezentować określoną partię w rządzie jako jej mężowie zaufania (np. rozwiązanie takie przyjęto w Belgii podczas I wojny światowej); służyć radom innym ministrom (funkcję tę sprawuje doświadczony mąż stanu – np. rozwiązanie takie przyjęto w Nowej Zelandii w 1957 r.); wypełniać zadania eksperta (np. w Szwecji liczba takich ministrów ustawowo określona jest na 3–5); wypełniać określone funkcje państwowe (np. w Wielkiej Brytanii stanowiska Lorda Strażnika Tajnej Pieczęci). Za ministra bez teki można też uznać premiera, który nie stoi na czele żadnego resortu (np. w Wielkiej Brytanii).

W systemie gabinetowym głowa państwa wyposażona jest w nieliczne kompetencje władzy wykonawczej, przede wszystkim o formalnym charakterze i wykonuje je zgodnie z propozycjami parlamentu lub rządu. Z reguły to ona formalnie mianuje szefa rządu i ministrów[13]. Głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i nie może zostać przezeń odwołana. Spełnia głównie rolę czynnika integrującego i moderującego. W razie konfliktu pomiędzy poszczególnymi władzami lub organami państwowymi powinna starać się doprowadzić do kompromisu. Nie jest to

[12] K. C. Wheare, *Ciała ustawodawcze*, tłum. J. Jędruch, New York 1990, s. 88.

[13] Wyjątkowo kompetencja ta powierzona jest przewodniczącemu parlamentu (w Szwecji) lub szef rządu wybierany jest w wyborach powszechnych (tak jak np. w Izraelu w latach 1996–2001).

jednak, jak chciał tego B. Constant, *pouvoir neutre* (władza neutralna)[14], a jej kompetencje mają jednoznacznie charakter wykonawczy.

Nawet gdy głowa państwa nie jest wybierana przez parlament (np. monarcha, prezydent pochodzący z wyborów powszechnych), to istnienie rządu uwarunkowane jest poparciem większości parlamentarnej i może on być przez parlament odwołany (wotum nieufności). Poparcie to może wyrażać się w tzw. inwestyturze parlamentarnej tzn. obowiązku udzielenia wotum zaufania każdemu nowo tworzonemu rządowi przed przystąpieniem przez niego do działalności (np. Niemcy, Polska), ale w wielu państwach nie jest potrzebne i rząd działa, cieszy się zaufaniem parlamentu, dopóki nie zostanie odwołany (np. Norwegia, Dania). W określonych w konstytucji sytuacjach głowa państwa może rozwiązać parlament (niekiedy po uzyskaniu kontrasygnaty ze strony szefa rządu, ale w niektórych państwach – np. Wielka Brytania, Irlandia – głowa państwa może z niej skorzystać tylko na wniosek szefa rządu). Głowa państwa może też odroczyć sesję parlamentu. Głowa państwa i członkowie rządu ponoszą przed parlamentem odpowiedzialność konstytucyjną[15]. Parlament posiada środki kontroli odnoszące się do rządu jako całości oraz do poszczególnych ministrów. Głowa państwa zobowiązana jest do współdziałania zarówno z rządem, jak i z parlamentem, a jej kompetencje mają często jedynie formalny charakter (panuje, a nie rządzi). Wiąże się z tym obowiązek kontrasygnaty jej aktów przez premiera lub odpowiedniego ministra. Głowa państwa dokonuje promulgacji ustaw.

Rząd ma prawo inicjatywy ustawodawczej, a w wielu państwach pewne materie mogą być uregulowane tylko ustawą zainicjowaną przez rząd (np. w Wielkiej Brytanii czy Polsce budżet). W niektórych państwach (np. Włochy) rząd ma prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Model ten występuje zwykle w państwach, które wybrały parlamentarny system rządów np. w Wielkiej Brytanii, Holandii, państwach Commonwealthu.

b) System kanclerski dualistycznej egzekutywy jest odmianą systemu gabinetowego, w którym doszło do istotnego wzmocnienia pozycji szefa rządu (kanclerza), uzyskanego min. dzięki tzw. konstruktywnemu wotum nieuf-

[14] Szerzej na temat tej koncepcji zob. B. Constant, *Wykłady z polityki konstytucyjnej*, [w:] B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Myśl polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Warszawa 1978, s. 197–200.

[15] Odpowiedzialności nie ponosi jednak monarcha; np. o głowie państwa w Wielkiej Brytanii por. R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 50.

ności. Instytucję tę wprowadzono je po raz pierwszy w niemieckiej Ustawie Zasadniczej z 1949 r. i na przykładzie Niemiec omówię ten model. Parlament (w Niemczech jedna z jego izb – Bundestag) może odwołać szefa rządu jedynie, gdy równocześnie wskaże nowego kandydata na kanclerza i odwołując kanclerza, a tym samym rząd dotychczasowy, jest w stanie wybrać nowego kanclerza[16]. Parlament nie może więc obalić kanclerza (rządu) bez równoczesnego wzięcia na siebie odpowiedzialności za poparcie dla nowego kanclerza (rządu). Rozwiązanie to zapobiega kryzysom, w których parlament jest wprawdzie w stanie zdymisjonować rząd, ale nie jest wstanie wyłonić nowego. Jego krytycy podkreślają, że umożliwia ono działalność rządu nie mającego zaufania parlamentu. W przypadku zaś zwykłego wotum nieufności „całkiem świadomie zamierzano stworzyć prawne zobowiązanie do odwołania rządu lub ministra, którego dotyczy wotum nieufności [...] działa ono bardziej bezpośrednio niż przewidziane w ustawie zasadniczej RFN «konstruktywne wotum nieufności», w którym warunkiem odwołania rządu jest to, aby parlament był w stanie wyłonić większość konieczną dla utworzenia nowego rządu"[17].

W systemie kanclerskim nie występuje indywidualna odpowiedzialność polityczna poszczególnych ministrów. Parlament formalnie nie uczestniczy w wyborze ministrów, są oni powoływani i odwoływani przez głowę państwa na wniosek kanclerza. W określonych w konstytucji sytuacjach głowa państwa może rozwiązać parlament. W kilku państwach europejskich (m.in. w Polsce, Hiszpanii) przyjęto istotny element tego modelu – konstruktywne wotum nieufności, ale służy to tylko wzmocnieniu rządu i modyfikacji występującego tam systemu gabinetowego, a nie wprowadzeniu ogółu rozwiązań charakterystycznych dla systemu kanclerskiego[18].

c) Model resortowy dualistycznej egzekutywy był dość popularny w Europie w okresie międzywojennym, w tych państwach, gdzie przyjęto parlamentarny system rządów. Obecnie jednak występuje rzadko, jakkolwiek sze-

---

[16] Na temat procedury por. E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. L. Janickiego, Poznań 1986, s. 421

[17] F. Löschnak, *Rząd i parlament*, [w:] *Parlament Republiki Austrii*, pod red. H. Schambeck, Warszawa 1997, s. 174.

[18] O propozycji wprowadzenia do polskiego systemu prawnego rozwiązań właściwych dla systemu kanclerskiego por. R. Balicki, *Relacja między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. B. Banaszaka, M. Jabłońskiego, Wrocław 2010, s. 329 i n.

reg jego cech spotkać można w rozwiązaniach ustrojowych właściwych dla Republiki Czeskiej[19]. Współcześnie najbardziej typowym przykładem systemu resortowego jest Austria. W systemie tym premier jest wśród ministrów jedynie *primus inter pares,* a jego silniejsza pozycja zauważalna jest jedynie na etapie formowania rządu. Każdy minister samodzielnie kieruje określoną dziedziną administracji państwowej i posiada własne kompetencje, a sprawy przekraczające zakres właściwości jednego ministra rozstrzyga cały rząd w głosowaniu. Pozycja i kompetencje głowy państwa w tym systemie są podobne jak w systemie gabinetowym.

d) Model prezydencjalny dualistycznej egzekutywy związany jest z prezydencko-parlamentarnym system rządów (system półprezydencki, system prezydencjalny), który wyróżniany jest w literaturze prawniczej i politologicznej dopiero od początku lat 70.[20] Omówiony zostanie na przykładzie V Republiki we Francji. Współcześnie cieszy się on dużą popularnością i szereg jego elementów jest przyjmowanych w tzw. nowych demokracjach (np. w Rosji). Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych i dysponuje własnymi kompetencjami, umożliwiającymi mu kontrolowanie działalności zarówno parlamentu, jak i rządu oraz stymulowanie ich działalności, a także rozstrzygania konfliktów między parlamentem i rządem. Prezydent nie odpowiada politycznie przed parlamentem, odpowiada jedynie konstytucyjnie i za zdradę stanu. Stoi na straży przestrzegania konstytucji.

Rząd powoływany przez prezydenta odpowiada politycznie zarówno przed nim, jak i przed parlamentem. Jego członkowie nie mogą piastować mandatów parlamentarnych.

Kompetencje ustawodawcze parlamentu są ograniczone poprzez ustalenie w konstytucji rzeczowego zakresu regulacji ustawowej i przekazanie ma-

[19] Czeska nauka prawa konstytucyjnego formułuje wprawdzie tezę, że przyjęty tam model zbliża się do systemu kanclerskiego (zob. np. J. Filip, *Ustavni pravo,* Brno 1994, s. 161), ale w istocie nie występują w Czechach najistotniejsze elementy tego systemu. Szerzej na ten temat zob. K. Skotnicki, *Republika Czeska,* [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*), Łódź 1996, s. 60.

[20] Dzieje się to pod wpływem francuskiej nauki prawa konstytucyjnego, a zwłaszcza prac M. Duvergera (por. np. M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel. Le systeme politique francais,* Paris 1976, s. 248; por. także S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie,* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów,* pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 86–88).

terii nim nie objętych do normatywnej regulacji rządowi[21], a także poprzez wprowadzenie specjalnych procedur uchwalania ustaw z pominięciem normalnego trybu ustawodawczego (np. referendum zarządzane przez prezydenta). Prezydent nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej. Może zwrócić się o ponowne rozpatrzenie ustaw uchwalonych przez parlament. Nie jest to weto *sensu stricto*, gdyż Zgromadzenie Narodowe uchwala ponownie ustawę tą samą większością co poprzednio, nie ma więc wymogu odrzucenia stanowiska prezydenta w szczególnym trybie. Rząd ma prawo wydawania rozporządzeń.

Głowa państwa ma w tym modelu pozycję silniejszą niż w systemie gabinetowym. Część jej aktów wymaga kontrasygnaty premiera i właściwego ministra, który ponosi za nie odpowiedzialność przed parlamentem. Część jej aktów pozostających w ramach jej prerogatyw może jednak być wydawana bez kontrasygnaty. Do prerogatyw należy, m.in. rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego (ale po uprzednich konsultacjach z premierem i przewodniczącymi obu izb), które może nastąpić po upływie roku od wyborów. Nie są przy tym prawnie określone przesłanki determinujące to posunięcie.

Mimo silnej pozycji prezydenta w omawianym modelu nie powinno, moim zdaniem, mówić się o wyeliminowaniu w nim zasady podziału władz i o tym, że „roli prezydenta nie można ujmować w tradycyjnych kategoriach władzy wykonawczej"[22]. Mimo obszernych kompetencji i przysługujących mu prerogatyw prezydent pozostaje członem egzekutywy, a parlament jest wyposażony w kompetencje ustawodawcze i kompetencje kontrolne wobec rządu i rząd dla swojego istnienia musi cieszyć się jego zaufaniem[23].

3) Model departamentalny związany jest z systemem rządów zwanym systemem komitetowym – inaczej – systemem rządów zgromadzenia. Parlament łączy w nim kompetencje ustawodawcze i wykonawcze. Jak podkreśla się w Szwajcarii: „Konstytucja opiera strukturę organizacji organów państwowych wprawdzie o zasadę podziału władz, jednak nie traktuje jej jak dogmat. W przeciwieństwie do konsekwentnego podziału władz w płaszczyźnie personalnej konstytucja federalna nie wprowadza trwałego oddziele-

[21] Szerzej na ten temat zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice francuskiej,* Lublin 1990, s. 21–28.

[22] E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 172.

[23] Por. A. Le Divellec, *Die dualistische Variante des Parlamentarismus – Eine französische Ansicht zur wissenschaftlichen Fata Morgana des semipräsidentiellen Systems,* „Zeitschrift für Parlamentsfragen" nr 27, 1996, s. 146–148.

nia funkcji. [...] Supremacja parlamentu [...] jest ograniczona do ostatecznego rozstrzygania o ustawodawstwie i budżecie oraz do nadzoru parlamentarnego"[24]. W tym kontekście punktem spornym jest, czy parlament może udzielać wiążących zaleceń rządowi (Radzie Federalnej). Regulaminy obu izb przewidują taką możliwość. „Mimo to można wątpić, czy wniosek parlamentu może dotyczyć sprawy, która podlega wyłącznym kompetencjom rządu"[25]. Niektóre ustawy wprowadzają obowiązek zatwierdzania przez parlament wydanych na ich podstawie rozporządzeń rządu. Jednakże zgodność tego rozwiązania z konstytucją budzi wątpliwości i w praktyce jedynie sporadycznie jest ono stosowane[26].

Rząd – Rada Federalna traktowany jest jako jego organ wykonawczy i wyłaniany jest przez obie izby połączone w Zgromadzenie Federalne po wyborach. Każdy z jego członków wybierany jest oddzielnie spośród członków parlamentu (przy czym z jednego kantonu nie może być wybrany więcej niż jeden członek Rady Federalnej). Nie ma zakazu reelekcji. Rząd działa pod politycznym kierownictwem parlamentu. W razie konfliktu pomiędzy rządem a parlamentem, parlament nie może zostać rozwiązany, także ani rząd, ani ministrowie (radcy federalni) nie mogą zostać odwołani. Brak jest miejsca na rozjemcze funkcje suwerena. Ze względu na nadrzędną pozycję parlamentu i jedynie nieliczne możliwości oddziaływania na niego przez rząd (np. poprzez prawo inicjatywy ustawodawczej) system ten wymaga istnienia środków powściągających władzę prawodawczą. Należą do nich np. elementy demokracji bezpośredniej czy federalistyczna struktura państwa.

Rząd jest organem kolegialnym, którego członkowie są równoprawni i składa się z 7 radców federalnych (szefów departamentów). Zgromadzenie Federalne wybierając rząd, nie dokonuje podziału departamentów pomiędzy jego członków. Czyni to dopiero sama Rada Federalna na posiedzeniu plenarnym. Szefowie departamentów samodzielnie się nimi zajmują. Rząd kolegialnie podejmuje jedynie najbardziej istotne decyzje, przekraczające zakres działalności pojedynczego departamentu (np. mianowanie wysokich urzędników federalnych). Formalnie uchwały rządu jako organu kolegialnego mają moc wyższą niż decyzje szefów poszczególnych departamentów.

---

[24] *Botschaft des Bundesrates über eine neue Verfassung,* 1996, s. 403.

[25] J. F. Aubert, *Parlament a Zgromadzenie Federalne,* [w:] *Parlament Szwajcarii,* Warszawa 2000, s. 54.

[26] Por. ibidem, s. 56–57.

Projekty takich uchwał przygotowują szefowie właściwych departamentów i potem oni je wykonują. Ani cały rząd, ani poszczególni szefowie departamentów nie mogą być odwołani podczas kadencji parlamentu. Szef rządu, podobnie jak pozostali członkowie Rady Federalnej, stoi na czele jednego departamentu (resortu).

Zakres spraw, którymi zajmuje się departament, określa parlament w drodze ustawy. „Pojęcie 'departamentu' z pewnym zastrzeżeniem można porównać z pojęciem resortu (ministerstwa), choć podległe Radzie Federalnej departamenty, ze względu na rozległość ich zadań w porównaniu z innymi państwami, trzeba byłoby nazwać swoistymi superministerstwami"[27].

Zgromadzenie Federalne dokonuje też wyboru na roczną kadencję Prezydenta Federalnego i wiceprezydenta spośród członków Rady Federalnej. Kompetencje szwajcarskiej głowy państwa są bardzo ograniczone i sprowadzają się głównie do funkcji reprezentacyjnych i protokolarnych (np. nie ma on prawa łaski, nie podpisuje ustaw, nie ratyfikuje umów międzynarodowych).

4) Współcześnie model dyrektorialny nie występuje, charakterystyczny był dla rozwiązań ustrojowych właściwych konstytucji francuskiej z 1795 r. W modelu tym władza wykonawcza składała się z dwóch organów. Na jej czele stał kolegialny dyrektoriat, który miał charakter polityczny. Jego członkowie nie mieli stałego zakresu kompetencji i nie podlegała im jakaś jedna dziedzina spraw. Dyrektorzy wszystkie decyzje podejmowali większością głosów. Dyrektoriat był organem permanentnym, a nie kadencyjnym i co jakiś czas ustępował jeden z jego członków, a parlament w jego miejsce wybierał nowego. Dyrektor nie mógł być przez parlament odwołany w czasie kadencji. Przewodniczący dyrektoriatu wypełniał jedynie funkcje reprezentacyjne i kierował jego pracami. Na stanowisku tym obowiązywała zasada rotacji i co określony czas jeden z dyrektorów pełnił tę funkcję.

Ministrowie byli podporządkowani dyrektoriatowi i przez niego powoływani. Wypełniali jedynie funkcje o charakterze administracyjnym. W niektórych państwach, gdzie występował ten system, odpowiadali oni politycznie przed parlamentem (np. system *colegiado* istniejący w Urugwaju w latach 1952–1966).

[27] Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 60.

III

W monokratycznym modelu władzy wykonawczej dąży się do realizacji zasady podziału władz w kierunku maksymalnej ich separacji (zwłaszcza w relacji między legislatywą a egzekutywą), przy czym różne środki zapewniają aby rozdział władz nie był zupełny i aby wzajemnie mogły one na siebie oddziaływać. Władza wykonawcza skupiona jest w ręku jednego, jednoosobowego organu – monarchy lub prezydenta. Jeżeli organem władzy wykonawczej jest prezydent, to z reguły, podobnie jak parlament, powoływany jest w wyborach powszechnych. W niektórych państwach w przypadku, gdy w wyborach powszechnych żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości prezydenta wybiera parlament (np. w Boliwii). W USA formalnie wyboru prezydenta dokonuje kolegium elektorów, ale w praktyce każdy elektor jeszcze przed wyborami deklaruje się, kogo elekcji dokona i w praktyce system ten jest podobny do wyborów powszechnych[28].

Organ władzy wykonawczej nie może rozwiązać parlamentu, ale z drugiej strony nie odpowiada politycznie przed parlamentem i nie może być przezeń odwołany. Odpowiada jedynie karnie za naruszenie konstytucji, zdradę stanu, popełnienie przestępstwa. Nie musi mieć poparcia deputowanych, ale w swej działalności związany jest ustawami uchwalanymi przez parlament. Nie ma z reguły prawa inicjatywy ustawodawczej (acz istnieją państwa, w których wyposażony jest w tę kompetencję – np. w Boliwia i Brazylii), może jednak korzystać z weta wobec ustaw. Gdy dąży do wprowadzenia pewnych rozwiązań, zwraca się do parlamentu z orędziami i tylko w ten sposób pobudza jego aktywność ustawodawczą. W wielu państwach, w których występuje ten model, organ władzy wykonawczej ma prawo wydawania rozporządzeń, a w niektórych państwach (np. W Brazylii), w określonych konstytucyjnie przypadkach, również rozporządzeń z mocą ustawy. Parlament uchwala budżet państwa, może powoływać komisje śledcze, uczestniczy w nominacjach wyższych urzędników państwowych i określaniu linii polityki zagranicznej państwa.

Ani piastun organu władzy wykonawczej, ani ministrowie nie mogą łączyć swojego stanowiska z mandatem przedstawicielskim.

---

[28] W początkowym okresie istnienia USA zdarzyło się dwukrotnie (w 1801 r. i 1825 r.), że żaden z kandydatów nie otrzymał w kolegium elektorskim absolutnej większości i wyboru prezydenta dokonała Izba Reprezentantów.

W wielu państwach – np. USA – prezydent nie ma wpływu na liczbę i organizację poszczególnych departamentów oraz tworzenie podporządkowanych mu jednostek administracji (agencje, komisje regulujące). Regulują to ustawy. „W konsekwencji – mimo konstytucyjnej zasady koncentracji władzy wykonawczej w urzędzie prezydenta – faktycznie nastąpiło wyodrębnienie i poważna rozbudowa agend wykonawczych. Wzmacnia to wydatnie rolę władzy wykonawczej i prezydenta, jednocześnie ogranicza prezydenta do zadań o charakterze strategicznym, uniemożliwiając mu operatywne kierownictwo całością spraw”[29].

Prezydent obsadza[30] konstytucyjnie określone urzędy i stanowiska w administracji państwowej sam lub za zgodą parlamentu. Jest on także zwierzchnikiem sił zbrojnych.

Mimo tego, że w modelu monokratycznym w ramach egzekutywy nie ma formalnie podziału wewnętrznego i nie występuje organ kolegialny, w odniesieniu do niektórych państw funkcjonuje w literaturze prawniczej i politologicznej pojęcie gabinetu.

W USA służy ono dla określenia ogółu sekretarzy – szefów resortów oraz innych najwyższych urzędników. Obecnie przyjmuje się, że w skład gabinetu wchodzi *ex officio* również wiceprezydent[31] oraz osoby nie kierujące poszczególnymi działami administracji, lecz piastujące wysokie stanowiska. Liczba tych ostatnich zależy od uznania prezydenta i jest w każdej kadencji prezydenckiej różna[32].

W przypadku USA „istota pytania o rolę gabinetu w rządach prezydenta sprowadza się do faktu, a nie do struktury”[33]. Posiedzenia gabinetu są forum, na którym nie tyle podejmuje się decyzje, co wymienia informacje,

[29] E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 131.

[30] Jedynie w nielicznych wypadkach prawo określa wymogi merytoryczne lub formalne dotyczące kandydatów na te urzędy, stanowiska. Ważne są tu jednak też uwarunkowania polityczne, uzależniające poparcie dla prezydenta, np. w parlamencie, od powołania przez niego reprezentantów pewnych grup interesów, przedstawicieli określonych frakcji własnej partii itp.

[31] Por. A. Bennet, *The American President's Cabinet. From Kennedy to Bush*, London 1996, s. 3.

[32] Szerzej na ten temat zob. W.C. Bladsoe, L. Rigby, *Executive Office of the President Supporting Organisations*, [w:] *Guide to the Presidency*, pod red. M. Nelson, Washington D.C. 1996, s. 1149.

[33] T. Cronin, M. A. Genovese, *The Paradoxes of the American Presidency*, New York, Oxford 1998, s. 305.

poszczególni sekretarze prezentują programy swoich działań na najbliższą przyszłość. Udział w nich prezydenta zależy od jego osobistej wizji pełnienia urzędu. Tytułem przykładu można powiedzieć, że rekordzistą był tu D. Eisenhower. W ciągu dwóch kadencji zwołał 230 posiedzeń gabinetu, na których przewodniczył[34]. Inaczej postępował B. Clinton, zwołujący sporadycznie posiedzenia gabinetu[35] i rzadko w nich osobiście uczestniczący (powierzał kierowanie nimi szefowi personelu Białego Domu). Prezydenci często wzywali też do siebie jednego lub kilku z członków gabinetu i wraz z nimi omawiali decyzje, które mieli podjąć. Funkcje doradcze i opiniodawcze wypełniali też pracownicy aparatu Białego Domu (zwłaszcza Biura Wykonawczego Prezydenta – *Executive Office of the President).*

W niektórych państwach wyodrębnia się stanowisko szefa tak pojętego gabinetu, którego konstytucje określają nawet mianem premiera (np. Peru, Nigeria), w innych (Chile) konstytucje przewidują, że prezydent może jednemu z ministrów powierzyć funkcję koordynatora pracy rządu i jego stosunków z parlamentem. „Swoboda powoływania i odwoływania premiera i ministrów przez prezydentów daje głowie państwa nadal dominującą pozycję w ramach egzekutywy, premierzy są tam zaledwie figurantami o niejasnych funkcjach, przypominających nieco role spełniane przez wiceprezydentów w klasycznym modelu prezydenckim”[36].

IV a)

W modelu dualistycznym władzy wykonawczej do podstawowych zadań szefa rządu (gabinetu)[37] we wstępnej fazie formowania się po wyborach tego członu egzekutywy należy zaproponowanie parlamentowi (lub najpierw głowie państwa, a po uzyskaniu jej akceptacji dopiero parlamentowi) składu gabinetu. W trakcie kadencji premier decyduje o zmianach na stanowiskach ministerialnych, ale pod warunkiem, że zatwierdzi je parlament. Ponieważ w praktyce w systemie gabinetowym rząd zwykle formuje partia lub koalicja ciesząca się poparciem większości parlamentarnej, wymóg ten jest łatwy do

[34] G. C. Edwards III, S. J. Wayne, *Presidential Leadership. Politics and Policy Making,* New York 1990, s. 166.

[35] Przez pierwszych prawie 3 lata swojej prezydentury w ogóle ich nie zwoływał.

[36] R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze,* Toruń 2000, s. 353.

[37] Świadomie utożsamiam tu pojęcia rządu i gabinetu. Jest to konsekwencją rozumienia pojęcia rządu przyjętego na samym początku – zob. przypis 6.

spełnienia. Sytuacja komplikuje się w przypadku rządów mniejszościowych. W wielu państwach szef rządu ma wpływ na liczbę i organizację poszczególnych resortów, co ułatwia mu w systemach wielopartyjnych tworzenie koalicji rządowych, gdyż może zaproponować poszczególnym partiom w zadawalających je proporcjach stanowiska szefów resortów. Decyduje również o obsadzie innych wysokich stanowisk rządowych (choć formalnie zgłoszonych przez niego kandydatów mianuje głowa państwa). Jedynie w nielicznych wypadkach prawo określa wymogi merytoryczne lub formalne dotyczące kandydatów na ministrów[38] lub na poszczególne urzędy, stanowiska. Ważne są tu jednak też uwarunkowania polityczne[39], uzależniające m.in. poparcie dla rządu w parlamencie od powołania na ministrów lub na wysokie stanowiska państwowe przedstawicieli określonych partii, grup interesów itp.

Szef gabinetu rozstrzyga o zakresie działalności poszczególnych ministrów. Formułuje także program rządu po wyborach i decyduje o jego zmianach w trakcie kadencji. Ustala plan realizacji poszczególnych jego punktów oraz służące temu celowi środki. W ramach reprezentowania rządu na zewnątrz składa on także informacje, sprawozdania z działalności rządu przed innymi organami państwowymi – np. głową państwa, parlamentem. Reprezentuje też rząd w stosunkach międzynarodowych.

Wzrost zadań współczesnego rządu i komplikowanie się ich wykonania sprzyja powoływaniu różnych komitetów rządowych (w Wielkiej Brytanii *Cabinet committees)* w celu przygotowania decyzji całego rządu lub tylko jego szefa, albo w celu załatwienia określonej sprawy (wówczas ich rozstrzygnięcia są wiążące w tym samym stopniu co decyzje gabinetu). Premier ma decydujący wpływ na funkcjonowanie tych komitetów, gdyż powołuje ich członków, wyznacza przewodniczących, bądź sam obejmuje przewodnictwo najważniejszych z nich.

Szef rządu dla wykonywania swoich zadań dysponuje urzędniczym aparatem pomocniczym, który dostarcza mu niezbędnych informacji o funk-

[38] Np. w Belgii konstytucja stanowi, że ministrami mogą być tylko Belgowie (art. 97) oraz że „z ewentualnym wyjątkiem premiera, Rada Ministrów liczy tylu samo ministrów ze wspólnoty francuskiej, co i flamandzkiej (art. 99).

[39] Szerzej na ten temat por.: S. James, *British Cabinet Government*, London 1992, s. 99––102.

cjonowaniu państwa i umożliwia dzięki temu kontrolowanie innych ministrów.

Te szerokie uprawnienia szefa gabinetu dały w literaturze angielskiej podstawę do pisania o „rządzie premiera", czy też o „władzy premiera"[40] i o odejściu od klasycznego XIX-wiecznego modelu rządów gabinetu, w którym premier był *primus inter pares*. Opinie o nadmiernej roli premiera w stosunku do gabinetu i zbliżaniu się tego modelu do rządu monokratycznego (prezydenckiego) wydają mi się przesadzone. Można co najwyżej mówić o dominacji premiera w ramach gabinetu. Nie należy przecież zapominać, że sprawowanie funkcji premiera zależy od zaufania większości parlamentarnej, a tę tworzy zwykle partia lub koalicja, która sformowała rząd. Oznacza to, że premier nie cieszący się zaufaniem swoich ministrów, nadmiernie ingerujący w ich pracę, ograniczający ich samodzielność itp., może być na skutek ich działań pozbawiony zaufania własnej partii i w efekcie usunięty ze stanowiska. Ci ministrowie to przecież czołowi politycy obozu rządzącego mający własne poglądy (często polityczni rywale premiera), a nie tylko pozbawione ambicji politycznych osoby uzależniające swoją karierę polityczną od premiera. Tak więc szef rządu, nie pochodzący z wyborów powszechnych, musi się liczyć z ich opiniami i w ten sposób przejawia się też zasada kolegialności w funkcjonowaniu gabinetu. Ważniejsze podejmowane przezeń decyzje są przedmiotem głosowania (formalnie premier ma w nim jeden głos jak każdy z ministrów, a co najwyżej w razie równowagi głosów to jego głos rozstrzyga). W przypadku różnic poglądów między ministrami decyzje podejmuje cały rząd.

Na marginesie warto dodać, że w niektórych państwach (np. Holandia, Belgia) szef gabinetu nie ma formalnych kompetencji pozwalających mu złożyć wniosek o zdymisjonowanie ministra.

Solidarna odpowiedzialność całego gabinetu powoduje, że premiera obciążają błędy jego ministrów i odwrotnie – cieszące się pozytywną oceną wyborców ich działania sprzyjają wzrostowi popularności szefa rządu[41]. Zależność rządu od parlamentu powoduje nieraz długotrwałe kryzysy, w czasie których trudności z utworzeniem większości parlamentarnej implikują nie-

40 M. Foley, *The Rise of British Presidency,* Manchaster 1993, s. 11. Por. także: R. Holme, *The People's Kingdom,* London 1987, s. 125.

41 Por. J. Mackintosh, *The British Cabinet,* London 1977, s. 452.

możność utworzenia rządu[42]. Może się też zdarzyć tak, iż większość parlamentarna jest niestabilna i małe ugrupowania, a nawet pojedynczy deputowani zyskują znaczenie swoistego języczka u wagi. Wówczas częste stają się zmiany rządów w trakcie kadencji parlamentu[43].

Warto w tym miejscu przywołać reformę rządu i sposobu powoływania premiera, dokonaną w Izraelu na początku 1992 r. Modyfikacje te dokonane zostały jako reakcja na rozbicie polityczne jednoizbowego parlamentu (a w konsekwencji również i niewielką stabilność rządu), spowodowane proporcjonalnym systemem wyborczym, w którym małe partie (głównie religijne) uzyskiwały nadmierne znaczenie polityczne, decydując niejednokrotnie o istnieniu rządu. Lekarstwem na to miały być bezpośrednie, powszechne wybory premiera[44].

Wybory te wkomponowano w istniejący tam dotychczas system gabinetowy – w efekcie ostatecznym dążenie do wzmocnienia pozycji premiera starano się równocześnie połączyć z chęcią utrzymania tego systemu. Pozycja i kompetencje głowy państwa nie uległy tu istotnej zmianie. To samo można powiedzieć o kompetencjach i pozycji ustrojowej rządu. Jego istnienie uwarunkowane było poparciem większości parlamentarnej i mógł on być przez parlament odwołany (wotum nieufności). Poparcie to wyrażało się też w obowiązku uzyskania przez nowo utworzony rząd inwestytury parlamentarnej. Następstwem udzielenia przez Kneset rządowi wotum nieufności lub odmowy udzielenia mu wotum zaufania po jego utworzeniu stawały się wybory powszechne premiera bądź wybory powszechne premiera i parlamentu. Zagadnienie to omówię szczegółowo poniżej, charakteryzując pozycję szefa rządu w tym systemie.

W systemie tym nie występowała indywidualna odpowiedzialność polityczna poszczególnych ministrów przed parlamentem. Odpowiadali oni je-

[42] O sytuacji w Belgii zob.: K. Grzesiowski, B. Płomecka. Belgia nadal bez rządu, tekst dostępny na stronie internetowej: por. http://www.euranet.eu/pol/programme/Polish/Belgia-nadal-bez-rzadu2 (24.05.2011).

[43] Np. we Francji w III Republice, w Polsce w latach 1921–1926, we Włoszech w latach 1947–1993 (do czasu reformy systemu wyborczego). W 17 wybranych państwach demokratycznych, w większości których występował system gabinetowy, przeciętny okres istnienia rządu w latach 1949–1990 wynosił 28,7 miesiąca – dane za: *Worterbuch Staat und Politik,* pod red. D. Nohlen, München 1995, s. 643.

[44] Szerzej na temat przesłanek tej reformy i różnych propozycji zmian por. P.A. Keller, *Die Direktwahl des Premierministers: Israels Verfassungsreform 1992*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft" nr 2, 1998, s. 597 i n.

dynie przed premierem. Parlament formalnie nie uczestniczył w wyborze ministrów i o składzie rządu decydował premier. Ustawa zasadnicza o rządzie w wersji z 1992 r. stanowiła tylko, że organ ten musi mieć nie mniej niż 8 i nie więcej niż 18 ministrów, a połowa z nich ma być rekrutowany spośród deputowanych. Premier też powinien piastować mandat parlamentarny.

Premier Izraela wybierany był w wyborach powszechnych (odbyły się dwie elekcje premiera – w 1996 r. i 2001 r.). Jego pozycja wobec rządu, a także parlamentu i głowy państwa, była analogiczna jak pozycja szefa rządu w systemie gabinetowym.

Po równocześnie przeprowadzonych wyborach parlamentarnych i wyborach premiera w ciągu 45 dni osoba, która została wybrana na stanowisko szefa rządu, powinna przedstawić Knesetowi założenia polityki rządu i jego skład. Parlament udzielał rządowi wotum zaufania większością absolutną. Jeżeli premierowi nie udało się w tym terminie przedstawić Knesetowi założeń polityki rządu i jego składu, to prezydent zarządzał ponowne wybory premiera, które powinny odbyć się w ciągu 60 dni. Gdy zaś parlament nie udzielił rządowi inwestytury, to ulegał rozwiązaniu i przeprowadzano ponowne wybory parlamentarne i premiera.

Kneset mógł w każdym czasie udzielić większością absolutną wotum nieufności premierowi i jego rządowi. Oznaczało to automatycznie rozwiązanie parlamentu i przeprowadzano wybory parlamentarne i premiera. To samo działo się, gdy parlament nie uchwalił budżetu w ciągu trzech miesięcy od rozpoczęcia roku budżetowego. Gdy zaś Kneset udzielił premierowi i jego rządowi wotum nieufności większością kwalifikowaną (2/3), to nowe wybory parlamentarne nie były konieczne. Przeprowadzano jedynie wybory premiera.

Premier, za zgodą prezydenta, w każdej chwili mógł rozwiązać Kneset. Wówczas przeprowadzano wybory parlamentarne i premiera.

Wybory powszechne premiera przeprowadzano również w przypadku śmierci jego piastuna, zrzeczenia się przez niego urzędu bądź jego niezdolności do sprawowania urzędu trwającej przez ponad 100 dni. Czyniło się to również, gdy premier został pozbawiony stanowiska przez parlament w przypadkach prawem przewidzianych. We wszystkich sytuacjach, w których urząd premiera był nieobsadzony lub jego piastun nie miał zdolności do jego sprawowania, zastępował go jeden z członków rządu. Wyposażony

był on we wszystkie kompetencje premiera, poza możliwością rozwiązania parlamentu.

Wybory powszechne premiera nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Przede wszystkim nie doprowadziły do przezwyciężenia politycznego rozbicia parlamentu. Wyborcy oddawali wprawdzie głos na kandydata jednej z dużych partii, ale w wyborach parlamentarnych udzielali poparcia listom innych, małych partii. Nadal więc te partie pełniły rolę języczka u wagi. Wybory powszechne premiera nie doprowadziły do zmian w systemie partyjnym i systemie politycznym, a jedynie dodatkowo skomplikowały funkcjonowanie władzy wykonawczej oraz relację między premierem i rządem a parlamentem oraz prezydentem. Kneset 7 marca 2001 r. zmienił więc ustawę zasadniczą o rządzie i przywrócił w istocie model gabinetowy, w którym prezydent dokonuje nominacji osoby mającej stworzyć rząd i rząd dla swojego funkcjonowania musi uzyskać inwestyturę parlamentarną. Zmiany te weszły w życie 28. 1. 2003 r.

IV b)

Kanclerz w dualistycznym systemie egzekutywy stanowi zwornik kolegialnego rządu. Najpierw wybierany jest przez parlament kanclerz. Przewiduje się różne tury (sposoby) jego wyboru. Głowa państwa i parlament mają w ich ramach prawnie określony różny zakres udziału w postępowaniu wyborczym i dla przeprowadzenia poszczególnych tur ustalone są terminy. Bezskuteczny upływ wszystkich z nich powoduje rozwiązanie parlamentu i przeprowadzenie przedterminowych wyborów.

Po swoim wyborze kanclerz przedstawia głowie państwa kandydatów na ministrów i głowa państwa dokonuje ich formalnego mianowania. „Ponieważ wpływ prezydenta federalnego jest względnie słaby kanclerz federalny jest prawie samodzielny przy powoływaniu swojej ‘drużyny’ (swojego gabinetu). Implikuje to z kolei wyłączną odpowiedzialność kanclerza federalnego przed Bundestagiem za prowadzoną przezeń politykę”[45]. Oznacza to, że

[45] G. Brunner, F. Höfer, *Staats- und Verwaltungsorganisation in Deutschland. Organizacja państwa i administracji w Niemczech*, Monachium, Bonn 1996, s. 191. Warto tu dodać, że podejmując decyzje personalne, kanclerz musi zwracać uwagę na sytuację polityczną, np. opinie swojej partii itp. Szerzej na ten temat (w odniesieniu do kanclerza G. Schrödera) por. L. Helms, *Gerhard Schröder und die Entwicklung der deutschen Kanzlerschaft*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft” nr 4, 2001, s. 1499–1502.

parlament nie może pociągnąć do indywidualnej odpowiedzialności żadnego z ministrów, a jedynie może dążyć do dymisji kanclerza i wraz z nim całego rządu.

Odpowiedzialność polityczna kanclerza realizowana jest wyłącznie w formie tzw. konstruktywnego wotum nieufności. W Niemczech, w przypadku, gdy kanclerz nie jest pewny poparcia ze strony Bundestagu i chce wyjaśnienia sytuacji, może wystąpić o udzielenie mu wotum zaufania. „Pozytywna decyzja w tej sprawie nie musi natomiast zawsze oznaczać rzeczywistego zaufania dla kanclerza; jej przyczyną może też być brak alternatywy”[46]. Gdy Bundestag nie udzieli mu poparcia, ale nie jest w określonym konstytucyjnie czasie w stanie dokonać wyboru nowego kanclerza, dotychczasowy kanclerz może w ciągu 21 dni złożyć prezydentowi wniosek o rozwiązanie izby. Nieuchwalenie wotum zaufania nie pociąga za sobą ustąpienia kanclerza i rządu. Jeżeli kanclerz nie wystąpi z wnioskiem o rozwiązanie Bundestagu rząd może nadal pełnić swoje funkcje.

Kanclerz, podobnie jak szef gabinetu, rozstrzyga o zakresie działalności poszczególnych ministrów oraz o ich liczbie. Oprócz ministrów resortowych mogą zostać powołani ministrowie bez teki. Konstytucja w niektórych państwach przewidują wprost lub w sposób pośredni istnienie niektórych stanowisk ministerialnych (np. w Niemczech dotyczy to ministrów: spraw zagranicznych, finansów, wymiaru sprawiedliwości, obrony).

Prezydent dymisjonuje ministra na wniosek kanclerza i może odmówić uczynienia tego jedynie, gdy wniosek taki narusza prawo. Nie bada przyczyn dymisji i kanclerz nie jest obowiązany do ich podania.

W przypadku różnic poglądów między ministrami decyzje podejmuje cały rząd. Poza tym decyzje kolegialne rząd podejmuje w przypadkach określonych w konstytucji (np. w Niemczech rząd kolegialnie decyduje o wniesieniu rządowego projektu ustawy do Bundestagu) lub ustawach.

Kanclerz kieruje pracami rządu i przewodniczy jego posiedzeniom. Reprezentuje rząd na zewnątrz wobec innych organów państwowych i w stosunkach międzynarodowych. Dla wykonywania swoich zadań dysponuje urzędniczym aparatem pomocniczym (w Niemczech jest to Urząd Kanclerski), który dostarcza mu niezbędnych informacji o funkcjonowaniu państwa i umożliwia dzięki temu kontrolowanie innych ministrów i koordynowanie

46 *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. J. Isensee, P. Kirchhof, Warszawa 1995, s. 65.

ich działalności. Kanclerz nie decyduje o obsadzie wysokich stanowisk rządowych i kompetencja ta pozostaje w rękach odpowiednich ministrów resortowych. Kanclerz określa wytyczne polityki rządu i w ramach tych wytycznych każdy minister kieruje swoim resortem samodzielnie, ale odpowiada przed kanclerzem za ich realizację. Wytyczne mogą mieć różną formę i stopień szczegółowości. Mogą być skierowane do konkretnego ministra, jak też i do części bądź ogółu członków rządu. Nie zawsze mają charakter kategoryczny i noszą nazwę wytycznych. Częściej są to raczej sugestie, apele, prośby. Dzieje się tak ze względów politycznych. Kanclerz nie może sobie pozwolić na autokratyczne rozstrzygnięcia, przybierające postać formalnych wytycznych i musi brać pod uwagę opinie innych członków rządu – czołowych polityków swojej partii lub partii koalicyjnej. Gdyby postępował inaczej szybko utraciłby poparcie swojego zaplecza politycznego, a tym samym zaufanie w Bundestagu. Nic więc dziwnego, że kanclerze jedynie sporadycznie korzystają z tego instrumentu. Tytułem przykładu wystarczy powiedzieć, że K. Adenauer w ciągu 14 lat sprawowania urzędu kanclerskiego tylko raz wystosował do swoich ministrów formalne wytyczne[47]. Choćby tylko wzgląd na ten czynnik, ograniczający formalne uprawnienia kanclerza, pozwala stwierdzić, że wiele przesady jest w pojęciu „demokracji kanclerskiej", rozumianej jako „stan podziału władzy pomiędzy instytucje państwowe [...] w którym środek ciężkości spoczywa na kanclerzu"[48].

IV c)

We wstępnej fazie formowania się rządu szef rządu w resortowym dualistycznym systemie egzekutywy odgrywa dużą rolę w jego tworzeniu. Po wyborach głowa państwa mianuje najpierw szefa rządu (w Austrii nazywa się on kanclerzem, ale dla zachowania przejrzystości wywodów i dla odróżnienia od systemu kanclerskiego konsekwentnie używał będę określenia „szef rządu"), a następnie na jego wniosek – pozostałych członków rządu. Sam prezydent nie ma możliwości powołania ministrów bez wniosku szefa rządu. Teoretycznie może on odmówić powołania osoby wskazanej przez szefa rządu, ale ryzykuje wówczas poważny kryzys polityczny i rezygnację szefa

[47] Por. W. Hennis, *Politik als praktische Wissenscgaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*, München 1968, s. 181.

[48] H.P. Schwarz, *Adenauers Kanzlerdemokratie und Regierungstechnik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte" Bd. 1–2, 1989, s. 27.

rządu jeszcze przed ukonstytuowaniem się gabinetu. Rząd nie ma obowiązku uzyskania tzw. inwestytury parlamentarnej, ale w praktyce prezydent powierza stanowisko szefa rządu osobie cieszącej się poparciem większości w Radzie Narodowej, gdyż w przeciwnym razie zaraz po utworzeniu rządu musiałby on ustąpić na skutek wyrażenia mu wotum nieufności.

Liczba ministerstw jest określona ustawowo i o ilości ministrów resortowych nie decyduje szef rządu. Dla zapewnienia określonych proporcji politycznych w swoim rządzie może on wystąpić o mianowanie ministrów bez teki. Może on także wystąpić do głowy państwa o mianowanie sekretarzy stanu do pomocy ministrom, ale w swej działalności podlegają oni właściwemu ministrowi i są związani jego dyrektywami. Szef rządu nie decyduje o obsadzie wysokich stanowisk rządowych i kompetencja ta pozostaje w rękach odpowiednich ministrów resortowych.

Rząd lub poszczególni jego członkowie muszą ustąpić, jeżeli Rada Narodowa wyrazi im wotum nieufności. Głowa państwa może też z własnej inicjatywy zdymisjonować szefa rządu albo cały rząd. W przypadku dymisji poszczególnych ministrów może to uczynić jedynie na wniosek szefa rządu.

Szef rządu, podobnie jak inni ministrowie resortowi, kieruje jednym z ministerstw. Reprezentuje rząd na zewnątrz wobec innych organów państwowych i w stosunkach międzynarodowych. Przewodniczy posiedzeniom rządu i kieruje jego pracami, ale tylko w sensie proceduralno-organizacyjnym. Nie może udzielać ministrom wytycznych, ma co najwyżej pewne kompetencje koordynacyjne w sprawach dotyczących całokształtu polityki rządu[49]. „W żadnym wypadku nie dają one prawa do udzielania wiążących wskazówek poszczególnym szefom resortów, a wręcz przeciwnie, wykluczają to”[50]. Ministrowie w kierowaniu resortami są samodzielni i czynią to na własną odpowiedzialność. Równocześnie są członkami organu kolegialnego i biorąc udział w realizacji jego zadań odpowiadają za to przed parlamentem.

W praktyce pozycja szefa rządu ulega wzmocnieniu choćby przez to, że stojąc na czele partii mającej w Radzie Narodowej najwięcej mandatów ma

[49] Szerzej na ten temat zob. L. Adamovich, *Die Koordinationskompetenz des Bundeskanzlers in verfassungsrechtlicher Sicht*, „Juristische Blätter” Bd. 95, 1973, s. 234 i n.

[50] Por. H. Schambeck, *Der Staat und seine Ordnung. Ausgewählte Beiträge zur Staatslehre und zum Staatsrecht*, Wien 2002, s. 523–524.

wpływ na ministrów do niej należących i może zalecać im określone postępowanie przy pomocy środków o charakterze politycznym[51].

Szef rządu jest w tym systemie pod względem prawnym *primus inter pares*. Sprawy przekraczające zakres właściwości jednego ministra, a należące do kompetencji władzy wykonawczej, niezastrzeżonych dla głowy państwa, rozstrzyga kolegialnie cały rząd w głosowaniu. Szef rządu ma w nim jeden głos, jak każdy z ministrów, a co najwyżej w razie równowagi głosów to jego głos rozstrzyga.

IV d)

Konstytucja V Republiki francuskiej używa nazwy premier zamiast Prezes Rady Ministrów „i do tej zmiany tytulatury przywiązuje się istotne znaczenie"[52]. Premiera w prezydencjalnym dualistycznym systemie egzekutywy powołuje Prezydent Republiki i na jego wniosek powołuje innych członków Rady Ministrów. Nie ma możliwości powołania ministrów bez wniosku premiera i wyjścia w ten sposób poza kandydatury mu przedstawione. Ze względu na konieczność posiadania przez rząd zaufania parlamentu, nie może też wręczyć nominacji na premiera dowolnej osobie, ale musi to być lider większości parlamentarnej lub ktoś, kto cieszy się jej poparciem. Tak więc prezydent nie może jednak wbrew woli parlamentu decydować o istnieniu rządu.

Ponieważ ani konstytucja V Republiki, ani ustawy nie określają liczebności Rady Ministrów, należy przyjąć, że to premier decyduje o ilości jej członków. Premier decyduje też o obsadzie niektórych wysokich stanowisk cywilnych i wojskowych (pozostałe są w gestii prezydenta).

Rząd nie ma obowiązku uzyskania inwestytury parlamentarnej. Premier może zwrócić się w każdym czasie do Zgromadzenia Narodowego o wyrażenie mu wotum zaufania. Może to uczynić np. w związku z głosowaniem nad projektem ustawy. Jeżeli go nie uzyska, składa Prezydentowi Republiki dymisję rządu. Zgromadzenie udziela wotum zaufania zwykłą większością głosów. Większością absolutną decyduje zaś o wotum nieufności. Skomplikowana jego procedura sprawia, że w praktyce trudno jest przy jego pomocy obalić rząd. Udało się to tylko raz w historii V Republiki. Rząd odpowiada politycznie zarówno przed głową państwa, jak i przed parlamentem. „Lite-

[51] Por. H. Schambeck, *Regierung und Kontrolle in Österreich*, Berlin 1997, s. 36.
[52] P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 286.

ra prawa i praktyka V Republiki wskazują, że pozycja premiera bardziej zależy od prezydenta Republiki niż od parlamentu. Ci premierzy, którzy zapominają o tym, ryzykują, że padną ofiarą swej postawy. Wyjątkiem są okresy koabitacji, w których premier utrzymuje się dzięki poparciu większości parlamentarnej, która nie jest większością prezydencką"[53].

Prezydent na wniosek premiera odwołuje też ministrów. Zgromadzenie Narodowe nie ma możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej poszczególnych ministrów.

Ministrowie stoją na czele określonych działów administracji państwowej. Są w znacznym stopniu niezależni od pozostałych członków rządu, ale działają w ramach linii politycznej nakreślonej przez głowę państwa. Premier kontroluje bieżącą działalność ministrów, wykonanie przez nich ustaw i może im wydawać wiążące dyrektywy. Konstytucja ustanawia obowiązek ich kontrasygnowania przez ministrów, co nie służy nadaniu im ważności, ale potwierdzeniu ich otrzymania i zobowiązaniu się do wykonania.

Premier, w myśl art. 21 Konstytucji V Republiki, zapewnia wykonanie ustaw i kieruje działalnością rządu. Jednakże głowa państwa przewodniczy jego posiedzeniom i uczestniczy w jego pracach. Powstaje więc pytanie o treść uprawnień kierowniczych premiera. Formalnie rzecz biorąc, mogłoby się wydawać, że mają one w świetle regulacji konstytucyjnej charakter merytoryczny, a uprawnienia kierownicze prezydenta wobec Rady Ministrów ograniczają się jedynie do sfery proceduralno-organizacyjnej. W praktyce jest jednak inaczej i prezydent może narzucić własne stanowisko rządowi, zwłaszcza gdy jest to rząd sformowany z przedstawicieli tej samej partii, do której on sam należy i wobec których dysponuje środkami dyscyplinującymi o charakterze politycznym.

Należy w tym miejscu dodać, że premier może zwoływać członków Rady Ministrów na posiedzenia Rady Gabinetowej. Odbywają się one bez udziału prezydenta, wobec czego nie uznaje się ich za posiedzenia rządu i dlatego nie można podczas nich realizować kompetencji Rady Ministrów. Służą więc one jedynie uzgadnianiu stanowisk, wyrażaniu opinii poszczególnych ministrów itp.

Premier przewodniczy niektórym radom i komitetom rządowym.

W tym modelu formalnie to premier, a nie rząd jako organ kolegialny, posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. W oczywisty jednak sposób rząd

---

[53] J. P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki francuskiej*, Warszawa 1999, s. 102.

bądź poszczególni jego członkowie mogą stymulować określone posunięcia premiera w tym zakresie. Uprawnienie to uzyskuje dodatkowe znaczenie w okresie ewentualnego konfliktu rządu z prezydentem na tle rozporządzeń, które wydał rząd. Dla ich ważności wymagany jest podpis prezydenta. Gdy on odmówi, premier może przedstawić rozporządzenie jako projekt ustawy parlamentowi i w ten sposób uregulować zgodnie z zamierzeniami rządu daną dziedzinę stosunków społecznych.

Premier inicjuje też powołanie komisji mieszanych dla uzgodnienia stanowisk obu izb w sprawach ustawodawczych.

V

W Szwajcarii, w departamentalnym modelu władzy wykonawczej, osoba przewodnicząca rządowi nosi miano Prezydenta Federalnego. Oznacza to, że łączy on dwie funkcje: głowy państwa i przewodniczącego Rady Federalnej (rządu federalnego). Jest on, o czym mówiłem już przy okazji charakterystyki systemu komitetowego, wybierany spośród członków Rady Federalnej przez Zgromadzenie Federalne na roczną kadencję. Razem z wyborem Prezydenta Federalnego Zgromadzenie Federalne dokonuje na roczną kadencję elekcji wiceprezydenta. Wykluczony jest ponowny wybór tej samej osoby na stanowiska prezydenta i tej samej osoby na stanowisko wiceprezydenta, jak również osoby piastującej stanowisko prezydenta w poprzedniej kadencji na wiceprezydenta w nowej kadencji.

W praktyce obowiązuje zasada rotacji i na stanowiska Prezydenta wybierany jest co roku inny członek Rady Federalnej. Jest nim osoba w poprzednim roku piastująca stanowisko wiceprezydenta. Wyboru dokonuje się w oparciu o zasadę starszeństwa członkostwa w Radzie Federalnej.

Prezydent Federalny stoi na czele jednego z departamentów i równocześnie przewodniczy pracom rządu. Jego kompetencje w tym zakresie ograniczają się jedynie do sfery proceduralno-organizacyjnej i reprezentacji Rady Federalnej na zewnątrz, w płaszczyźnie zarówno międzynarodowej, jak i wewnętrznej (w stosunku do innych organów federalnych i kantonów). Ponadto w sprawach pilnych, którymi zająć się ma Rada Federalna, może on wydawać zarządzenia. Muszą być one zatwierdzone na najbliższym posiedzeniu Rady. W przeciwnym razie tracą moc wiążącą.

Prezydent ma określone ustawowo kompetencje wobec Kancelarii Federalnej, która jest w myśl art. 179 konstytucji szwajcarskiej – „ogólną placówką sztabową Rady Federalnej". Na marginesie należy jednak dodać, że na jej czele stoi kanclerz, wybierany przez Zgromadzenie Federalne i zrównany w swej pozycji ustrojowej z szefem departamentu. Nie może on być członkiem Rady Federalnej ani parlamentu. Szersze niż Prezydent Federalny kompetencje wobec Kancelarii ma Rada Federalna, działająca *in pleno*.

Nadal, wobec niezmienionej w zasadzie konstrukcji w nowej konstytucji, zachowują aktualność poglądy głoszone w szwajcarskiej nauce prawa konstytucyjnego na temat pozycji ustrojowej Prezydenta Federalnego. Podkreślano w nich przede wszystkim, że „nie ma on pozycji szefa rządu lub prezydenta państwa. Jego bardzo ograniczone kompetencje nie oznaczają przełamania zasady kolegialności"[54]. Z drugiej wszak strony, jako *primus inter pares* przewodniczy przecież rządowi (art. 176 Konstytucji Szwajcarii z 1999 r.), spełnia więc funkcje organu kierowniczego, a tym samym słabego (ale jednak !) jeśli nie szefa rządu, to jego przewodniczącego.

Summary

Prime Minister in contemporary political systems

Accepting the separation of powers as a basis for existence of contemporary countries caused the distinction of the executive power. This article, devoted to the executive, presents in detail the model solutions of that power (monocratic; dualistic together with its branches; departmental and directorial). Most of the article is devoted to the position of the Prime Minister in contemporary political model.

[54] U. Häfelin, W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zürich 1993, s. 260.